

# 关于我国对外资银行风险监管问题的探讨

## ——中国银行纽约分行事件的启示

林志廉

(厦门大学工商管理学院, 福建 厦门 361006)

**摘要:** 中国加入WTO至今,已有一些外资银行开始进驻中国市场。但我们对外资银行的监管研究甚少。随着外资银行进入中国市场数量的增加,我国对外资银行风险监管问题的研究也日趋紧迫。本文拟对有关问题加以探讨。

**关键词:** 外资银行; 风险监管; 建议

**中图分类号:** F832.6 **文献标识码:** A

**文章编号:** 1007-7685(2002)07-0021-03

2002年1月18日,美国财政部货币监理署与中国人民银行发布联合消息,对中国银行纽约分行的违规行为做出处罚。与此同时,一份《美国财政部货币监理署关于中国银行在美分行问题的认可令》完整地记录了货币监理署对中国银行的整改意见。从某种意义上说,这对中国的银行监管制度是一次严重的挑战。换个角度说,如果在美国的银行分行发生同样的事情,我国将会采取怎样的措施?时至今日,我国对外资银行的风险监管还存在一些急待解决的问题,如此薄弱的银行监管制度将如何面对“入世”后大批外资银行的进入?

### 一、我国对外资银行风险监管的现状和问题

自2002年2月1日起施行修改后的《中华人民共和国外资金融机构管理条例》,以下简称《条例》是我国为适应“入世”在外资银行监管方面所做的调整。而《条例》对外资银行的风险监管方面提及甚少。

1、缺乏有效的资产风险管理制度。《条例》对外资银行的经营行为提出了一些谨慎性的要求,但对外资银行资产风险管理的规定还不完善,主要体现在以下几个方面:

(1) 资本充足率未作详细规定。目前,我国对外资银行的资本充足率未作详细规定,只是提出了最低资本金要求。而对外资银行监管达到较高水平的美国对资本充足率作了较为详尽的规定,即外资银行必须遵守巴塞尔委员会资本标准(由母国监管者控制):第一,一级资本与总的风险加权资产的比率为6%;第二,总资本(一级资本和二级资本之和)对风险加权资产的比率达10%;第三,一级资本对总资本的杠杆比率至少达到3%,并以此作为判断外资银行资本状况是否良好的标准之一。此外,我国的香港特别行政区对外资银行的资本充足率也作了相应的规定:所有认可机构最低资本充足率不得低于8%,银行监管专员可适当提高该比率。其中,持牌银行不超过12%,有限制持牌银行或接受存款公司不超过16%。由此可知,我国对外资银行的监管还没有转到以资本充足性为核心的资产风险管理上来。

(2) 流动性管理措施不完善。修改后的《条例》明确了外资银行“流动性资产余额与流动性负债余额的比例不得低于25%”的流动性比例要求。实际上评价银行流动性应以银行的资产能及时满足应偿还债务的支付能力为基础。由于各外

收稿日期: 2002-05-15

作者简介: 林志廉,男,福建厦门人,厦门大学工商管理学院。研究方向: 企业管理。

资银行都大量参与国内和国际资金市场的活动,其流动性不仅与自身流动性资产的规模和比率有关,还与银行间的相互依赖程度相关。因此,对外资银行单纯的比率监管并不能正确衡量其流动性。

(3) 存款准备金规定的比例偏低。我国在《条例》中明确提出了外资金融机构经营存款业务应向所在地区的中国人民银行分支机构缴存存款准备金。我国对外资银行存款准备金比例规定为 5% - 10%,按美元和港元缴存。我国对存款准备金所做的具体规定,与国际上大多数国家的做法是相吻合的,但我国对外资银行所要求上缴的存款准备金比例明显低于世界其他一些经济较发达的国家,“入世”后,随着外资银行在我国人民币业务的增加,该问题不容忽视。

(4) 存款保险制度尚未建立。70 年代以来,许多发达国家都建立起适合本国情况的不同模式的存款保险制度,且纷纷要求外资银行参与,尤以美国的存款保险制度最为突出。美国是在 30 年代经济大萧条过后,于 1933 年通过了建立联邦存款保险公司的法律。如今,美国的存款保险制度已日臻完善,且有了一整套自己的金融预警系统,因此美国要求在其国内经营的外资银行需参加存款保险制度,从而把外资银行纳入更为严密的金融监管体系之中。我国现在还没有设立存款保险制度,因此也就无法对此作出详尽的规定,外资银行的风险管理也就欠缺了一个安全性因素。

2. 缺乏有效的信息披露制度。目前,我国虽已建立起与现代会计制度相接轨的会计准则和财务制度,但问题的关键是在确保这些会计准则和制度的严格性、会计信息披露的及时性和准确性方面不足。据统计,外资银行的帐面平均盈利率仅为 0.2% 左右,而同期国内商业银行均在 1% 以上,甚至超过 2%。从目前情况加以分析,外资银行盈利率理应高于国内商业银行,而帐面情况是外资银行资金盈利率低,这从另一个角度说明了外资银行并未真实披露其财务状况,而是在蓄意制造假象。这些现象究其原因我国对外资银行监管缺乏有效的信息披露制度。

3. 缺乏有效的国际监管。随着跨国银行的不断发展,银行监管问题已不再是一国的国内事务。

从 80 年代开始,各国对跨国银行的监管逐步走上了国际化监管的道路。由于目前外资银行在我国的发展还处于初始阶段,它主要是配合跨国公司的发展,因此我国对外资银行监管主要以本国的法规、条例为主,与外资银行母国取得的联系甚少,这种对外资银行监管缺乏母国支持的现状跟我国金融业逐步开放的趋势不相适应。因此,对外资银行实施有效国际监管的研究刻不容缓。

## 二、我国完善对外资银行风险监管的建议

### 1、逐步完善对外资银行的资产风险管理。

(1) 完善资本充足性监管方法。根据《有效银行监管的核心原则》的要求,我国对外资银行资本充足性监管可考虑以下方法:首先,把外资银行资本充足率是否满足其母国要求视为市场准入的标准,即只有外资银行的资本达到了其母国监管当局的要求,才批准其在我国设立分行或代表处等。其次,确定一套资本充足率的测量标准,并以此作为对外资银行的监管标准。当前,资本充足性的衡量主要依据管理会计程序(RAP),广泛地使用比率形式。它们包括:资本存款比率、资本对负债总量的比率、资本对总资产的比率、资本对风险资产的比率。概括说,上述比率可分为两大类:其一是负债比率。该比率较容易测量;其二是资产比率或风险资产比率(RAR)。风险资产比率鼓励银行持有低风险资产,这种估价方法涵盖了银行的表外业务,能全面反映银行的风险资产情况。最后,以《有效银行监管的核心原则》为标准,确定我国对外资银行监管的最低资本充足率比率。依据我国金融体系薄弱的现状,核心资本对总的风险加权资产的比率应规定在 6% 以上,总资本对风险加权资产的比率限定在 10% 以上,即两个比率应高于美国对此所作的规定。(2) 加强资产流动性监管。结合我国的实际情况和各国对流动性衡量的一般方法,我国对外资银行流动性的监管应综合考虑以下几个方面:从货币市场或其它途径获得资金的能力;到期资产负债的情况;从母行获得流动性支持的情况;是否存在完善的流动性管理政策以及监督系统;存款来源情况及其波动性;执行法规的情况。在监管中可以在综合评价的基础上对外资银行流动性加以管理和评级。(3) 适当提高我国对

外资银行存款准备金监管的比例。过去我国把外资银行存款准备金的比例规定在 5% - 10%, 这样的规定符合当时的实际情况, 即为了配合我国引进外资的优惠政策而制定的。“入世”后, 随着我国经济实力增强及对外资银行逐步实施国民待遇原则, 原有对外资银行的优惠政策也将逐步被取消。因此, 对外资银行存款准备金比例可适当提高到 30% 以下。(4) 积极研究和实施存款保险制度。存款保险有利于一国金融业的稳定。我国在存款保险制度建立之初, 不应急于把外资银行纳入该制度, 因为, 目前外资银行在我国金融市场中占有很小的份额, 还不至于对我国的金融稳定构成威胁。待外资银行在我国数目增加到一定程度时, 可适当考虑外资银行加入我国的存款保险制度。

2. 确立一套切实可行的评定外资银行的资信等级标准。面对“入世”后的挑战, 设置一套科学的外资银行资信等级评定标准是加强我国对外资银行风险监管的重要一环。这方面美国的做法值得我们借鉴。截止 1995 年 6 月 30 日, 在美国的外资银行资产占美国商业银行资产总额的 21.8%, 贷款占商业银行贷款总额的 33.6%, 可见, 外资银行对美国的金融业影响很大, 于是, 1995 年美国开始对外资银行实行新的资信等级标准即 ROCA 评级和 SO SA 班组。ROCA 评级是对外资银行在美国分支机构的一项监管工具, 它已从原来的评估体系即资产质量、内部控制和管理发展成一个更完善的评估标准。为了评估目的, 该体系把外资银行分支机构的活动分成四个部分, 分别是风险管理、经营控制、合规性和资产质量。ROCA 评估具体分为两项内容。其一是综合评估。根据外资银行的经营状况将其划分为五个不同的等级; 其二是要素评估即分别对风险管理、经营控制、合规性及资产质量进行评估, 并对每一个要素按优劣划分为五个等级; SO SA 班组评价的是外国银行对其在美国业务的支持能力, 该评估为更有效地利用监管资源提供了基础。SO SA 所考虑的因素有四项即外资银行目前的财务状况与前景、外资银行所在母国的监管体系、母国政府对其支持记录(母国在其处理银行问题所体现的能力)及转移风险问题(与外资银行母国和外资银行主要业务国相关联的转移风险程度)。同时, SO SA 把以上四个因素也分为 A —— E 五个不同层次的

等级。由此可判断美国对外资银行评级体系是非常严密的, 且可操作性强。我国在制定评级体系时, 可适当参考 ROCA 评级和 SO SA 班组, 根据外资银行的资金实力、经营水平及母国监管当局的情况制定一套符合我国国情的资信标准, 以利于我国对外资银行实施风险监管。

3. 逐步完善对外资银行信息披露制度的自律监管。为完善外资银行的信息披露制度, 首先应完善统一会计制度, 因为到我国的外资银行来自不同的国家和地区, 采用的会计标准也各不相同, 所以有必要按照国际惯例把所有在华外资银行的会计标准统一为“按市价计值”的会计标准, 以便更精确地衡量银行的财务状况和盈利能力, 增强对存款人和金融监管的透明度。其次, 还有必要统一审计标准和方法。除审计师之外, 还应当利用其他市场参与者的力量来提高信息质量, 如由信用评级机构和其他市场分析家来评价银行的稳健性。最后, 要求在华外资银行定期向公众发布其业务活动的信息, 尤其是带有很大风险的业务活动, 并真实而公正地说明其财务状况, 以实现银行监管的愿望。

4. 逐步完善对外资银行的国际监管措施。第一, 确立国际监管的法律规范。在制定《外资银行法》时, 应考虑与母国监管机构分享信息和监管合作等因素, 以避免与国际监管合作要求相冲突的法律障碍, 为实现有效统一监管营造良好的法律环境。第二, 加强对外资银行市场准入的国际监管。当外资银行在我国申请开业时, 我国监管者应向母国监管者提出有关申请, 请求其对外资银行进行调查, 以帮助了解外资银行的综合情况, 并以此作为外资银行市场准入的考虑因素之一。第三, 加强对外资银行资产风险管理的国际监管。在评估外资银行的各项风险指标时, 应把外资银行的业务作为一个整体来评估, 即对外资银行的在华表现及有关的各种因素进行综合评价, 尤其是对风险性较大的海外业务, 这要求我国的监管当局与外资银行母国建立友好联系, 了解外资银行的整体财务、经营管理、海外营业状况尤其是海外经营业务的风险情况并反馈给国内的监管者, 最终实现国际监管合作的目的。

(责任编辑: 郭连强)